

„Die ermittelten Kosten stimmen nicht“

Baukosten. Große Bauvorhaben der öffentlichen Hand werden so gut wie immer viel teurer als gedacht. Außerdem werden sie höchst selten planmäßig fertig. Stuttgart 21, der Flughafen BER und die Erweiterung des Bundeskanzleramts sind nur ein paar prominente Beispiele. Rechtsanwalt Walter Klein benennt wesentliche Ursachen des Übels.

Immobilien Zeitung: Bei so gut wie jedem Bauprojekt laufen die Kosten aus dem Ruder. Vor allem bei Vorhaben der öffentlichen Hand ist das mittlerweile normal. Der Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) ist in der Hinsicht, mal abgesehen von der gefühlten ewigen Bauzeit, legendär. Aktuelles Beispiel ist der Erweiterungsbau des Kanzleramts. Von den prognostizierten 637 Mio. Euro Gesamtkosten sind wir mittlerweile bei rund 777 Mio. Euro angekommen, satte 140 Mio. Euro mehr. Und dann kommen Sie und sagen, es gibt gar keine Kostenexplosion.

Walter Klein: Ja, das stimmt. Es gibt keine Kostenexplosion, sondern nur falsche oder unzutreffende Kostenberechnungen.

IZ: Das heißt, Auftraggeber, Planer und ausführende Firmen können nicht richtig rechnen?

„Es gibt keine Kostenexplosion.“

Walter Klein

Quelle: Loschelder Rechtsanwälte



Klein: Ich sage es mal so: Es wird an den notwendigen Untersuchungen und Planungen gespart. Zu einer guten Planung und Ausschreibung gehört die Kostenermittlung. Wenn sie auf unzureichenden Grundlagen basiert, dann sind die ermittelten Kosten schlicht nicht richtig und die tatsächlichen Preise weichen hiervon ab – aber die Preise explodieren nicht. Stattdessen beruhen die Vorstellungen des Auftraggebers auf falscher Ermittlung.

IZ: Wo steckt denn dann der Fehler?

Klein: Es gibt verschiedene Ursachen im System. Zum einen will häufig der Auftraggeber aus politischen Motiven die richtigen Kosten gar nicht so genau kennen, um sein Vorhaben nicht von vornherein zu gefährden, sondern es erst einmal auf den Weg zu bringen.

IZ: Aus der Überlegung heraus, die realen Ausgaben wirken abschreckend und die Idee vom schönen neuen Rathaus würde in der

Öffentlichkeit durchfallen und in den Gremien ebenfalls, wird bewusst Sand in die Augen gestreut?

Klein: Zugespielt kann das so sein. Aber zurück zu den anderen Ursachen. Häufig spart der Auftraggeber bei den Planungsleistungen. Es werden Positionen herausgenommen, um Planerhonorar einzusparen. Mit weniger Honorar können Architekten und Ingenieure weniger Personal einsetzen, sie haben weniger Kompetenz und leisten weniger. Und wenn dann eingesparte Leistungen die eben angesprochenen notwendigen Untersuchungen betreffen, dann wird es teurer als angenommen, möglicherweise wird es sogar unnötig teuer.

IZ: Was wird denn Ihrer Erfahrung nach bei diesen Leistungen als „brauchen wir nicht“ klassifiziert?

Klein: Bei Umbauten geht es meistens um Brandschutz, Ertüchtigungen von Klima- und Lüftungstechnik sowie Statik. Häufig werden keine umfassenden Bestandsaufnahmen beauftragt. Man guckt nicht hinter die Wand, sondern nur bis zur Tapete. Im Neubau fehlt es oft an umfassenden Baugrundermittlungen, Bauphysik und Lärm- bzw. Schallschutzthemen. Die Folgen zeigen sich sowohl bei den Baukosten als auch im Betrieb. In der Kölner Philharmonie achtet ein Wachschutz darauf, dass die darüber liegende öffentliche Fläche bei Konzerten nicht begangen wird, weil man das unten hören würde. Es sind Schallbrücken entstanden.

IZ: Was man vorher weder bedacht noch gewusst hat ...

Klein: Entweder hat der Planer mangelhaft gearbeitet oder man hat sich über seine Planung hinweggesetzt. Es war zu lesen, dass der Planer einen anderen Vorschlag gemacht hatte, dem man aus Kostengründen nicht gefolgt ist. Heute würde eine Sanierung mehr kosten als ein Wachdienst für die nächsten 50 Jahre. Das ist vermeidbar: Der Auftraggeber beauftragt einen Planer, weil dieser hier spezialisiert und für seine Planung verantwortlich ist. Da sollte der nicht spezialisierte Auftraggeber nicht hineinreden, um Kosten zu sparen.

IZ: Bei Projekten sind Änderungen im laufenden Baubetrieb fast an der Tagesordnung. Wie wirkt das auf die Kosten?

Klein: Die Planung während der Bauzeit wird oft als Todstunde bezeichnet. Man kann ein

Bauvorhaben nicht planlos beginnen. Die Konsequenz sind Zeitdruck und Baumaßnahmen, die unkoordiniert ablaufen. Das kostet unnötig Geld. In krassen Fällen bekommen ausführende Firmen sogar Geld fürs Nichtstun.

Auftraggeber wollen die Kosten nicht genau kennen

IZ: Wie geht das denn?

Klein: Das Unternehmen muss leistungsbereit sein und entsprechende Kapazitäten vorhalten und der Auftraggeber signalisieren, dass er die Leistungen demnächst auch abrufen will. Ich habe ein Mandat betreut, wo beides über mehrere Jahre der Fall war. Für Nachträge für Bauzeitverlängerung fallen sehr hohe Beträge an. Oft sind sie sechs- und siebenstellig. Das zeigt, wie wichtig aus Sicht eines öffentlichen Auftraggebers eine gute und umfassende Ausführungsplanung ist. Sie muss bei Ausschreibung der Leistung vorliegen, sonst kann die Ausschreibung nicht auf sicherer Grundlage erfolgen.

IZ: Auftraggeber müssen aber eindeutig und vollständig ausschreiben, damit die Bieter kalkulieren können.

Klein: Bei Großvorhaben gibt es oft unangemessene kurze Fristen zur Angebotsabgabe. Häufig werden offene Fragen nicht geklärt. Das führt zu Streit, ob die Maßnahmen geschuldet sind und eventuell eine zusätzliche Vergütung anfällt. Baut die ausführende Firma dann noch ein Claim-Management auf, kostet das den Auftraggeber zusätzlich Aufwand und Geld. Er muss jeden Nachtrag prüfen. Am Ende des Tages will auch der billigste Bieter leben und Geld verdienen.

IZ: Womit wir bei der Auftragsvergabe wären. Ich habe noch nie verstanden, warum bei öffentlichen Vorhaben regelmäßig der vermeintlich günstigste Anbieter den Zuschlag erhält. Hinterher wundern sich dann alle, dass das Angebot doch nicht so günstig war. Haben Sie eine Erklärung?

Klein: Die Leistungen werden oft nach Preis vergeben. Die ausschreibende Stelle macht sich extern wie intern nicht angreifbar, wenn sie das billigste Angebot beauftragt. Schon die Vergabe an einen Zweit- oder Drittplatzierten muss man begründen. Das scheuen Auftraggeber. Weiße Kriterien wie Zuverlässigkeit,

Termintreue und Erfahrung spielen kaum eine Rolle. Solche Kriterien kann man nicht messen – Geld schon.

IZ: Und wie kann dieser Mechanismus durchbrochen werden?

Klein: Würde ein Unternehmen beauftragt, das einen auskömmlichen Preis kalkuliert und anbietet, könnte dies dem Auftraggeber beim Thema Kostensicherheit helfen. Der Gedanke, dass das günstigste Angebot nicht immer das wirtschaftlichste ist, muss sich stärker durchsetzen. Denn fällt der erste, billige Bieter während der Ausführung aus, kostet der zweite Unternehmer viel Geld. Er muss die Gewährleistungen für das Gesamtwerk übernehmen. Er wird so weit wie möglich rückbauen und neu errichten wollen. Außerdem wäre es sehr hilfreich, wenn ein (General-) Planer ein auskömmliches Honorar erhält.

Am Ende will auch der billigste Bieter leben

IZ: Derzeit werden Änderungen im Vergaberecht diskutiert. Es soll mehr Möglichkeiten zur Teillosgabe geben; zudem will die EU weg vom Zuschlag rein nach niedrigstem Preis und hin zu mehr Qualität.

Klein: Das ist aus meiner Sicht nicht die Lösung. Nehmen wir beispielhaft ein Bauvorhaben, bei dem die Kostenermittlung auf 600 Mio. Euro lautet, das Angebot des billigsten Bieters aber auf 1,1 Mrd. Euro. Bei einem prominenten Bauvorhaben in Berlin wurde bei den genannten zahlenmäßigen Rahmenbedingungen von einer Generalunternehmer-Ausschreibung auf eine Einzelvergabe umgestellt. Hat man wirklich geglaubt, der GU habe 500 Mio. Euro Gewinn kalkuliert und man könnte diese Summe bei Einzelvergabe sparen? Warum glaubt der öffentliche Auftraggeber, er könne preiswerter ausschreiben und vergeben als der GU? Tatsächlich lag die Auftragssumme aus dem Beispiel bei der Einzelvergabe bei 1,2 Mrd. Euro, 100 Mio. Euro mehr als das GU-Angebot.

IZ: Was muss sich ändern, um die Kosten öffentlicher Bauvorhaben besser in den Griff zu bekommen?

Klein: Die Bedingungen im Bau- und Vergaberecht sind da, um innerhalb von Budget und Zeitrahmen zu bauen. Es ist notwendig, alle erforderlichen Leistungen zu beauftragen

und nicht schon beim Leistungsumfang zu sparen. Das gilt sowohl in Bezug auf die Planung als auch die Ausführung. Dann könnten auch Kostenermittlungen auf eine realistische Grundlage – und nicht nur auf Hoffnungen – gestützt werden. Die Auftraggeber sollten auch die Unsätze beenden, aus Zeitgründen baubegleitend zu planen. Wenn dann noch der Versuchung, zu spät und zu viele Änderungen anzuordnen, widerstanden wird, kann ein Bauvorhaben innerhalb der vorgesehenen Zeit und der ermittelten Kosten errichtet werden.

IZ: Und wenn es anders läuft?

Klein: Wenn der Auftraggeber glaubt, auf die Rahmenbedingungen verzichten zu können, greift er in eine Black Box und das wird meiner Erfahrung nach regelmäßig teuer. Wir haben auch die planungs- und ingenieurmäßige Kompetenz, um die Themen zu lösen. Beides müssen sich der öffentliche Auftraggeber und die dahinter stehenden politischen Gremien bewusst machen.

IZ: Herr Klein, vielen Dank für das Gespräch. Die Fragen stellte Monika Hillemacher.

Fachmann für große Projekte

Der Bau- und Immobilienrechtler Walter Klein ist Partner der Kanzlei Loschelder in Köln. Einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit bilden Haftungs- und Versicherungsfragen, unter anderem aus dem Ingenieur- und Architektenbereich. Außerdem begleitet er seit vielen Jahren sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer bei großen Bauvorhaben, unter anderem in Berlin. Seit vergangenen Jahr ist Klein Lehrbeauftragter für Architekten- und Ingenieurrecht an der Hochschule Trier.

Monika Hillemacher